

鼓勵生育的新思維

林彥伶*

戰後嬰兒潮達生育高峰之後，全世界的平均生育率呈現不斷下降的走勢。1960年全世界平均生育率為4.79，2000年降至2.80，至2010年，生育率持續下降到2.45。相較於世界各國，臺灣少子化的問題更嚴重，1960年的生育率雖有5.58，2000年時已降為1.68，至2010年更降到0.89，成為全世界生育率最低的國家，這表示當前的臺灣婦女在育齡期間的平均生育數不到1人。總統意識到此項問題的嚴重性，並將之列為「國安層級議題」，不可等閒視之。

政府目前有多項的鼓勵生育補助方案略有成效，但近兩年的生育狀況顯著提升，有相當大的因素是受到生肖（龍年）偏好影響。因此，應如何提升長期的生育意願，以達到治標又治本的目的，本文整理自筆者近三年的國科會計畫，計畫內容皆由分析生育的影響因素而發展出鼓勵生育的新構想，以提供社會討論並作為未來的政策參考。

一、生育率下降的新成因與「新養兒防老」¹

過去有許多研究以女性在勞動市場的各項特徵發展作為探討生育率下降的研究對象，例如女性教育程度與勞動參與率的提升。然而，少子化與老年化社會往往共伴而生，因此除了女性社經發展的影響之外，本文進一步考慮老年化趨勢之下，強化老年經濟安全保障程度對生育意願的影響。許多已開發國家從二十世紀後期即已面臨了社會老年化的困擾，到2011年時美國的老化指數為65%、加拿大87.5%、英國94.12%、法國94.44%、德國

* 淡江大學經濟學系助理教授

¹ 本節文字整理自國科會計畫「生育率下降的新成因探討—老年經濟保障對生育的排擠效果」的部分內容，計畫編號 NSC99-2410-H-032-020-MY2（已結案）。



161.54%，亞洲地區的日本是 176.92%、南韓 81.25%、新加坡 52.94%。² 臺灣在 2000 年時的老化指數為 40.85%，2011 年則快速遞增至 72%，目前已經超越美國的老化程度，在亞洲地區僅次於日本與南韓，且老年人口比例更已超過 10%，達到聯合國所定義的高齡化社會（7%）。³

爲了分擔老年化社會下子女的扶老壓力，提升老年經濟保障是各國政府一致的目標，包括發放津貼與退休金。臺灣在近二十年來也推動了多項老年經濟政策，除了實施多年的「榮民就養給與」之外，1994 年發放「中低收入老人生活津貼」、1995 年實施「老年農民福利津貼」、於 2002 年實施「敬老福利生活津貼」，並在 2008 年 10 月 1 日起開辦了「國民年金保險」。而真正提供老年經濟達到安全程度的是社會保險，如公教保險（簡稱公保）與勞工保險（簡稱勞保）的老年給付。兩項政策在實施之初對於投保年資規定甚爲嚴格：凡是任何原因導致停保者，原投保年資無法列入計算。由於公部門受雇員工發生工作異動使年資中斷的情形較少，在以年資所累積的老年經濟保障上有相對較高的安全性。然而，私部門受雇者發生工作轉換的機率相對較大，尤其是因職業傷害或生育等需要頻繁進出勞動市場時，在年資的累積上十分沒有保障。於是 1979 年 2 月，政府放寬勞保年資爲停保兩年內再加保者，年資得以合併計算；1988 年 2 月 5 日，勞保年資的規定再度放寬，停保六年內再加保者，年資得以合併計算；1999 年 12 月 9 日，政府進一步取消勞保年資中斷的門檻，於日後退休退保者，所有中斷的年資皆得以併計。這項措施對於廣大的私部門受雇勞工具有相當的財富影響，尤其是瀕臨退休年齡的勞工，原受制於門檻限制的年資如今可以全部併計（若曾經中斷），使能在退休後獲得一筆相對較高的老年給付金額。在勞保改革後，2005 年 7 月 1 日也實施了勞工退休金新制（簡稱勞退新制）。勞退新制是以個人退休金帳戶爲實施概念，將退休金年金化，且年資具有可攜帶性，勞工不因工作轉換而有損失，對老年經濟的安全保障更加周延。

本文認爲當老年經濟保障政策具較大財富效果時，將使家庭財富的淨流向反轉：因爲，過去在退休或老年經濟不夠穩定的情況下，多數人仰賴養兒防老，老年時的代間財富移轉仰賴子女移向父母，因此生育愈多，愈能保障

² 老化指數係指 65 歲以上人口佔 0 至 14 歲人口比例。

³ 老年人口比例是 65 歲以上人口佔總人口的比例。

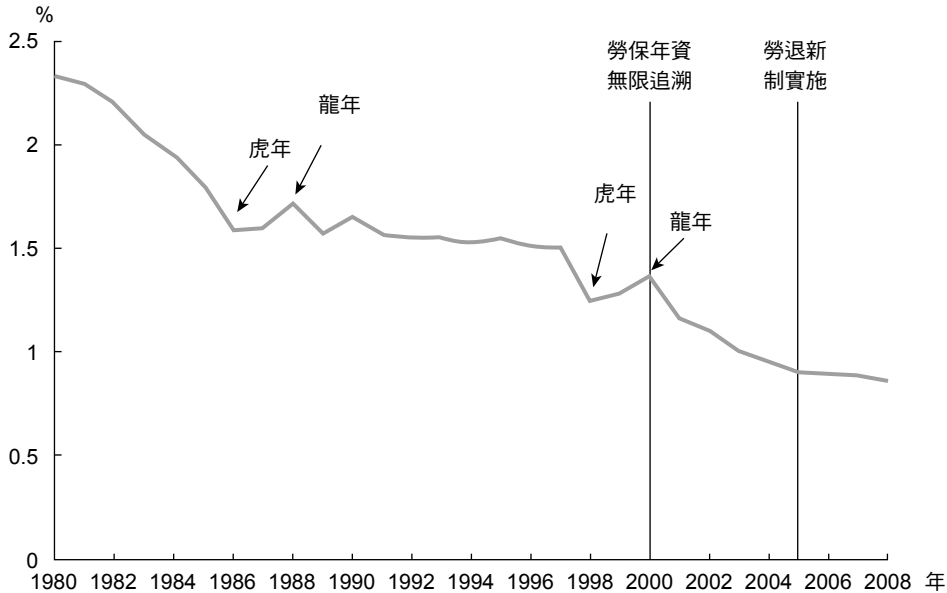
老年生活，父母的財富與生育數成正向關係；然而一旦預期退休後的老年經濟愈加獲得政府保障時，父母老年經濟生活對子女的倚賴性下降，子女向父母移轉財富的必要性也下降，此時，家庭財富移轉的淨流動方向將剩下父母對子女的生育與養育支出，因此每多生育一個小孩，可以預期養育成本增加、財富愈加減少，使生育意願受到影響。⁴ 過去關於老年經濟保障對生育影響的研究雖然不多，但結論都說明了這樣的結果：例如 Willis (1979) 與 Zhang and Nishimura (1993) 利用兩期疊代模型的分析證明老年經濟保障政策會降低生育意願；陳至吉 (1997) 建立具保險功能的養兒防老模型，預測國民年金的實施將使養兒防老的動機減弱，使生育率隨之下降；Poot and Siegers (2001) 則是以總體資料分別分析荷蘭與紐西蘭發放養老金對生育率的影響，實證結果也同樣發現生育率會隨著養老金增加而下降。國內外目前還沒有文獻針對老年政策對個人生育決策的影響進行個體資料的實證研究，因此，本文延伸過去文獻不及之處，並建構在既有文獻的架構上，納入文獻曾經探討的變數之外，將老年經濟保障政策考慮進來，觀察在可能影響因素下的政策效果。

(一) 實證結果

本文利用主計處 1952 年至 2008 年共 57 年的年資料與臺灣地區家庭收支調查 1990 年至 2008 年的橫斷面適育年齡者資料，分析臺灣兩項重大的老年經濟保障政策改革，即 1999 年底的「勞保年資無限追溯」與 2005 年起的「勞工退休金新制」，對家庭生育決策的影響。圖一是臺灣地區近 30 年來的生育率時間趨勢。臺灣自 1949 年起生育率逐年下降後，自 1988 年起維持了將近十年的平緩趨勢，卻在 1999 年後出現生育率再次下降的走勢。本研究認為「勞保年資無限追溯」與「勞工退休金新制」兩項政策的推出，可能扮演著影響臺灣在 90 年代生育率緩和之後再度且持續下降的新成因之一。

在時間序列的實證分析部分，本文考慮時間趨勢、龍虎年的特殊情愫、經濟成長率與新生兒死亡率因素的影響後，迴歸結果發現這兩項強化老年經濟保障政策的實施顯著使生育率下降，這顯示老年經濟政策在生育率下降的趨勢中是個不能忽視的因素。在橫斷面資料的實證分析部分，本文以 logit 決策模型估計生育意願，發現私部門的勞工相對於公部門的受雇者在實施勞保

⁴ 參閱 Caldwell (1982) 的財富流動理論。



圖一 臺灣歷年平均生育率

年資無限追溯與在勞工退休金新制實施之後分別減少了約一成五與三成五。這些結果支持了本文的推論，即實施老年經濟保障政策雖然使私部門受雇者得到更高的退休保障，但卻對適育年齡者的生育意願造成負向影響。而本文也發現，實施勞工退休金新制對生育意願的影響力大於勞保年資無限追溯政策的實施效果，表示當老年經濟保障愈加強化時，對生育意願的影響愈劇。

由於不同的既有生育數應會有不同的生育決策，因此本文進一步考慮既有生育數下生育意願所受到的影響。估計結果顯示，實施勞保年資無限追溯後，尚未生育的私部門勞工家庭生育意願降低了。而已有兩個生育數的家庭，在勞保年資無限追溯之後，私部門勞工的生育意願顯著降低，且在勞退新制實施之後降低的更多。生育數1個的家庭則不受到政策影響，可能是一般家庭在生育1個之後有較高的機率會考慮生育第2個，當中除了臺灣政府曾推動「兩個孩子恰恰好」家庭計畫觀念的影響之外，一般父母也希望孩子之間有伴，因此生育個數1個的家庭是否增加生育比較不受政策因素影響。至於生育數超過3個以上的家庭皆無顯著影響，表示政策的實施對既有生育數較多的家庭已經沒有太大的差別。

上述的實證結果符合生育考量的直覺。一般而言，適育年齡者會認真考慮是否增加生育，主要會發生在尚未生育時及生育數達到兩個時。尚未生育時的生育考量影響的是生育率，當生育數已達到兩個時的再生育考量則是影響生育率與人口成長率。此結果說明了老年經濟保障的提高對於臺灣近十年來生育率持續下降、甚至人口替代率的下降存在相當的影響力。

(二) 政策建議

在社會老年化已經不可避免、且政府對老年人口的照顧也日漸重要的前提下，我們認為未來政府在老年與生育政策的規劃是一體兩面、不可分割的。過去老年政策與生育政策是分頭進行，造成相互排擠的效果，反而加速社會少子化與老年化，影響勞動市場未來的勞動力結構、國家的生產力與競爭力。因此，根據本文的實證結果，本文建議若政府能在保障老年人口經濟生活的同時，亦能達到誘發生育意願，使不致形成相互排擠的影響，便能在照顧老年人口經濟生活與刺激生育、舒緩老年化程度之間取得相互扶持的關係。而這必須在老年經濟保障與生育意願之間搭建一個相輔相成的機制，將生育的經濟誘因機制規劃於老年經濟政策之中，讓生育觀念能回歸到初衷。

本文的構想是可以將誘因機制設置在年金之中，例如年金的公式中加入與生育個數有關的變數為一項乘數。過去養兒所能得到的財富移轉，在此機制之下將可由年金來實現，此時生育愈多者，將能得到愈多的財富，如同過去的養兒防老。如此可以達到減輕子女的扶老負擔，亦能提升刺激生育意願，緩解少子化與老年化。況且，生育較多者對下一世代的勞動市場生產力與競爭力的永續有重要貢獻，因此在年金中設計連結亦可說是對其貢獻的一項回饋。

二、生育間隔對勞動供給的影響與鼓勵「縮短生育間隔」⁵

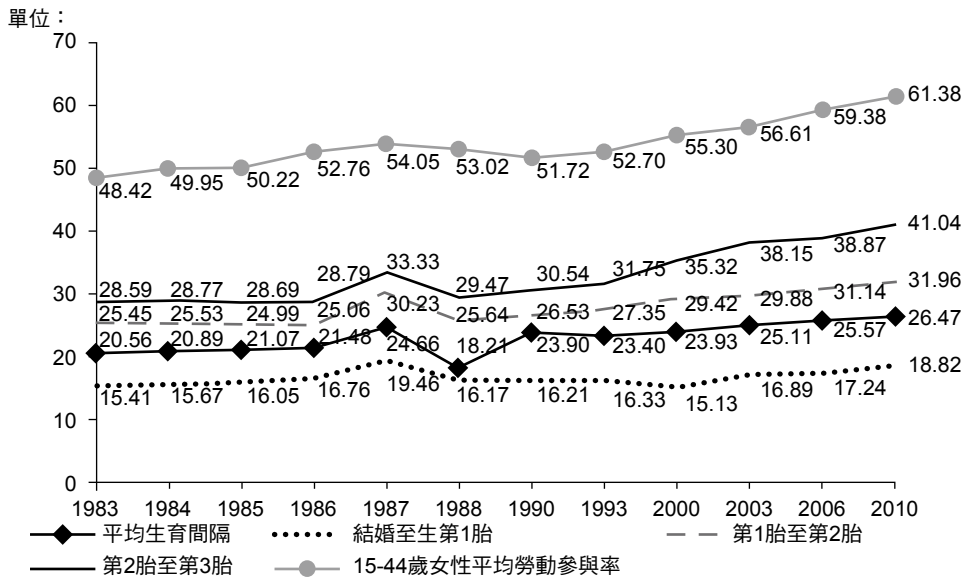
政府目前實施多項生育補助、育兒津貼、育嬰假等措施，盼有效提升育齡婦女生育意願。然而當前育齡婦女生育數的減少，與初婚年齡延後及生育年齡延後有很大的關係。根據主計處的調查，2010年臺灣地區已婚婦女平均

⁵ 本節文字整理自國科會計畫「生育時點、生育間隔與婦女勞動供給」的部分內容，計畫編號 NSC 101-2410-H-032-026 (執行中)。



生育第一胎的年齡為 29.8 歲，相較於 15 年前提升了約 3.7 歲，這表示婦女在育齡期間的可用生育時間愈來愈短了。除了生育年齡的延後，圖二也可觀察到更不利生育率的現象，即臺灣婦女的每胎生育間隔有延長的現象。已婚婦女在 2010 年時的平均各胎生育間隔為 26.47 個月，其中結婚至生育第一胎需要 18.82 個月，第一胎至第二胎平均要 31.96 個月，第二胎至第三胎要再增加 41.04 個月。相較於 80 年代，當前的婦女不但婚育年齡較過去延後，完成生育的時間也更長了。換句話說，有兩胎的婦女平均需要花費 4 年以上的生育時間，生三胎的婦女平均需要花費 7 年以上的時間才完成生育。因此，在當前的婦女生育時點延後的情況下，一旦生育間隔愈加延長，在有限的生育期間內將使生育個數愈少，愈不利生育率。

根據主計處的調查，家庭中有年幼子女時會對婦女勞動參與造成阻礙；沒有子女的有偶婦女勞動參與率最高，有 69.9%，一旦家中有未滿 6 歲子女時，勞動參與率降為 60%，但子女進入小學之後則勞動參與率回升至 66%，這顯示子女個數及子女年齡會影響婦女投入勞動市場的程度。雖然如此，我們也發現尚無子女的有偶婦女勞動參與率與有未滿 6 歲子女者的勞參率差距



圖二 臺灣歷年平均生育間隔

是 9.4%，相較於 1991 年時卻減少了大約 6.2%，這表示當前的女性因為婚育而退出勞動市場的情形已經愈來愈少了。換言之，婦女在生育每一胎之間，愈來愈多會選擇繼續回到勞動市場，因此在勞動市場的參與程度與生育間隔之間存在重要的關聯性。

再者，婦女的勞動參與程度決定於對工作與小孩的偏好程度，程度高低會影響其勞動初期（較年輕時期）對於自身人力資源投入的程度，以至於影響日後生育的機會成本。一般而言，勞動市場薪資與勞動投入成正向關係，婦女生育第一胎的年齡若愈早，表示婦女有「相對」較低的勞動投入程度，且薪資也相對較低，雖然生育對勞動供給的改變會較大，但生育的機會成本較低；婦女第一胎的生育年齡若較晚，表示婦女有相對較高程度的勞動投入，薪資也會較高，雖然生育對勞動供給的影響會較小，但生育的機會成本較大。後續胎次的生育間隔也會是同樣的現象。因此生育與婦女勞動供給的關係不僅是從行為、數量或性別結構上的影響而已，還包括時間的差異性，所謂的時間是指第一胎的生育時點與後續胎次間間隔。不同的時點與間隔的生育行為，對婦女勞動供給的影響並不相同，生育對婦女勞動供給存在異質影響。

關於生育對婦女勞動異質影響的研究相當少，而基於女性初婚與生育年齡愈來愈晚與投入勞動市場愈來愈積極（尤其是較年輕、具生育能力的族群），導致為生育率降低的原因之一，本文認為有必要了解其中的生育異質性與勞動供給的關係，進而能思考如何在兼顧保障女性勞動供給的情況下達到提升生育率的目的。本研究的實證部分採用主計處人力資源暨運用調查中的附屬調查：「婦女婚育與就業調查」1979 年至 2010 年的多年橫斷面資料為實證分析樣本。在考慮生育與勞動供給互為內生影響的前提下，本研究的實證分析先估計了生育時點與間隔對勞動參與意願的影響，再利用期間模型（duration model）估計勞動供給對生育時點與間隔的影響。此外，本文也進一步估計生育時點、生育間隔對工資與工時的相互影響。

（一）初步實證結果

本文發現即使有相同生育數，但不同的生育時點與生育間隔，對勞動供給的影響並不會相同：若婦女在年紀較輕時便生育第一胎，其投入勞動市場的程度相對較少、且薪資較低，在邊際效用均等的原則下，投入勞動市場的時間會移動較多到非勞動時間，以維持最大效用，於是勞動供給受到生育影



響的程度較大；若婦女選擇較晚生育第一胎，表示投入勞動市場的程度相對較深、且薪資較高，在邊際效用均等的原則下，投入勞動市場的時間並不會因此減少太多，以維持最大效用，於是勞動供給受到生育影響的程度較小。這個結果隱含涉入勞動市場愈深的時候，即使發生了生育行為仍難改變原來的生活型態，而子女的養育也因為機會成本較高，使生育子女的需求下降，此時的生育傾向選擇社會資源的協助，例如托嬰中心、托兒所等方式，子女之於父母既是奢侈品亦是公共財。因此，涉入勞動市場愈淺的時候，生育行為雖然輕易地改變原來的生活型態，但子女的養育也因為機會成本較低，對生育子女的需求較大，較會傾向選擇自己照顧，子女之於父母如同一般正常財。有勞動參與的婦女在生下第一個孩子後，即面對是否再生育與多久再生育的生育抉擇，與上述第一胎的分析結果相同。

(二) 政策建議

考量教育與勞動參與的提高導致育齡婦女生育期間較過去縮短，鼓勵提早結婚年齡是一個辦法，不過成效可能有限，因為結婚的第一考量絕大部分是經濟基礎，其次才是生育。在生育時點延後的情況下，一旦生育間隔愈加延長，生育個數將相對減少，不利於生育率的提升。既然女性社會經濟特徵發展已經是不可能逆轉的情形下，加速女性在婚後生育第一胎的時間與縮短各胎的生育間隔是現階段可能提升生育率的一項方法，雖然對短期勞動供給造成影響，但集中生育所造成的機會成本相對較低。而目前的補助、獎勵政策，不論是中央或是地方政府，皆以個數為補助或獎勵，例如桃園市，每生育一胎，不論胎次，皆可獲得補助金 5,000 元，本文則建議未來的生育補助政策中應可加入生育期間的鼓勵，即生育期間愈短者，在補助或獎勵上可以獲得加碼，例如每一胎補助五千，但每一胎在某期限之內達成，則可以給予較多補助，促使育齡婦女縮短生育間隔，使生育個數能在有限的育齡時間內得以增加。

本文預期生育數較少者，時點與間隔對勞動供給影響較生育數多者大，教育程度較高者受到的影響亦相對較大。是故，政府在刺激生育與保障婦女就業政策上應考慮對生育時點與間隔的異質影響，才能對症下藥，達到提升生育率與保障就業的目的。且在社會經濟特徵發展不可能逆轉的情況下，縮短婚後生育第一胎的時間與各胎的生育間隔是鼓勵生育的一個思考方向。